

La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo* *The Argentine democracy, choosing between radical and incremental change*

MARÍA VICTORIA MURILLO

Columbia University, Estados Unidos

mm2140@columbia.edu

Desde la transición democrática de 1983, la dinámica política argentina ha experimentado cambios en dos ritmos. Por un lado, los gobiernos peronistas de Carlos Menem y Néstor y Cristina Kirchner adoptaron políticas que refundaron la economía y redefinieron los términos de la política pública al ritmo de los vaivenes regionales. Por el otro, el avance de los derechos individuales —tras el acto fundacional del juicio a las Juntas— ha seguido un ritmo más continuo a través de distintos gobiernos democráticos. Me pregunto aquí si estamos en una coyuntura crítica respecto a esta tensión entre los vaivenes radicales y la continuidad incremental respecto a la política pública, y trato de responder esta pregunta enfocándome en el papel del peronismo en la coyuntura actual.

El peronismo, cuya entrada en escena revolucionó tanto la política como la sociedad argentina, ha marcado los ritmos de nuestra historia reciente de un modo singular. Las reacciones contra el mismo, nos decía O'Donnell, generaban un «juego imposible» que impidió la consolidación de gobiernos democráticos entre 1955 y 1983¹. En 1983, la victoria del Radical Raúl Alfonsín demostró, sin embargo, que era posible ganarle elecciones al peronismo y, por ende, que la incertidumbre necesaria para el éxito de las transiciones democráticas de acuerdo a Przeworski había llegado a la Argentina (Przeworski, 1991). En 1999, la derrota del peronismo frente a la Alianza entre la UCR y el Frepaso aunada tras la candidatura del radical Fernando De La Rúa confirmó la viabilidad de la competencia electoral. Sin embargo, las crisis de 1989 y de 2001 impidieron a los dos presidentes radicales que habían vencido al peronismo terminar sus mandatos. Esta incapacidad de terminar sus mandatos generó lo que con Ernesto Calvo sugerimos era otra regularidad de la democracia argentina, la gobernabilidad democrática parecía estar atada al peronismo (Calvo y Murillo, 2005). La geografía de su voto le facilitaba el control de la mayoría de las gobernaciones provinciales mientras que la sobrerrepresentación legislativa de las provincias menos pobladas le otorgaba una ventaja parlamentaria (especialmente en el Senado). A estas ventajas se sumaba su capacidad de controlar las organizaciones

* Artículo aceptado para su publicación el 9 de octubre de 2017.

¹ Ver O'Donnell (1973) y para su extensión hasta 1983, ver Cavarozzi (1984).

claves para la movilización popular, sindicatos y movimientos sociales territoriales, lo que le daba el control de la «calle».

La victoria de Macri no solo representa la primera derrota del peronismo frente a un candidato no radical, la cual se monta sobre encuentro entre los «huérfanos de la política» que describió Torre tras el colapso nacional de la UCR y una opción electoral viable (Torre, 2003). También representa la posibilidad de que un presidente no peronista electo democráticamente termine su mandato por primera vez desde que lo hiciera Marcelo T. de Alvear en 1928. Es decir, la posibilidad de que la gobernabilidad no sea solo peronista. En ese contexto, vale la pena pensar cuál ha sido el papel del peronismo en generar esta coyuntura, y si la misma abre la posibilidad de que los dramáticos vaivenes refundacionales que han caracterizado a la política argentina reciente viren hacia una política más gradual, aunque con alternativas.

La fragmentación del peronismo

Tras su primera derrota electoral en 1983, el peronismo se dividió y se adaptó a la competencia electoral con los renovadores reemplazando a los mariscales de la derrota y apostando a la expansión territorial en provincias periféricas y en las intendencias del conurbano bonaerense. La victoria electoral de 1989 les dio la oportunidad de retornar al poder. Pese al dramático giro neoliberal de Menem —en consonancia con la ola de políticas promercado que avanzaba por toda la región— no se generaron rupturas significativas y tan solo 8 legisladores abandonan el bloque peronista. Esta reacción contrasta con la ruptura del PRI mexicano que da lugar a la formación del PRD, si bien el «Grupo de los 8» será clave en la emergencia del Frente Grande y posteriormente el Frepaso.

La crisis del 2001 —que dejó «huérfanos» a los votantes no peronistas— pareciera haber cimentado la fragmentación del peronismo no solo en la oposición sino también en el gobierno. Tres candidatos peronistas que compitieron en la elección presidencial de 2003, en lo que constituyó en realidad una interna abierta del partido. Tras su victoria, el kirchnerismo en el gobierno no logró unificar al peronismo. Como menciona Torre (en este número), la capacidad del kirchnerismo para recuperar la iniciativa política fue clave para suturar la emergente división sociológica del peronismo entre los pobres informales organizados por el movimiento piquetero y los trabajadores formales representados por los sindicatos (caracterización en la que coincide con Pablo Semán y Rodrigo Zarazaga)². El éxito del kirchnerismo se

² Ver Semán (2017) y Zarazaga (2017).

construyó entonces sobre otra refundación de la política argentina, esta vez de izquierda, en consonancia con la ola que cubría la región a principios del nuevo milenio. Como el resto de la izquierda latinoamericana, el kirchnerismo se financió con los recursos generados por el *boom* de las materias primas, y en el caso argentino por el creciente precio de la soja. Dichos recursos fueron claves para establecer políticas redistributivas que beneficiaban tanto a los trabajadores formales como a los sectores informales o precarizados unificando a la sociología de la «grieta peronista» para usar la metáfora de Zarazaga. Dichos recursos fueron también claves para sumarle al peronismo votantes más circunstanciales —los votantes de preferencia a los que refiere Torre (en este número)— y para definir una recuperación de la voluntad política que acalló las voces que en el 2001 pedían «que se vayan todos»³.

El kirchnerismo, tras intentos iniciales de establecer alianzas «transversales» volvió al peronismo cuando la fragmentación del peronismo se agudizó electoralmente tras el paro agrario de 2008. Recordemos que las elecciones legislativas de 2009 llevaron a Néstor Kirchner a la derrota electoral en la provincia de Buenos Aires y contribuyeron a la emergencia del Peronismo Federal (que más tarde recalará en el Frente Renovador). Frente a esta amenaza de ruptura más estable del peronismo, el kirchnerismo buscó monopolizar el sello partidario con la creación de las PASO (Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias).

¿Cuál es el valor del sello peronista? El mismo se sostiene en la lealtad de su electorado «*core*» (usando la terminología de Edward Gibson), el que se compone principalmente en torno a los dos grupos a los que ya hice referencia: los trabajadores formales y los pobres informales o precarizados⁴. Estos sectores han mantenido su lealtad electoral al peronismo llevando a Torre (este número) a denominar su voto como de pertenencia y no de preferencia. Coincido con él en que la ideología no informa al voto peronista dada la enorme amplitud al respecto que ha demostrado este movimiento político desde sus orígenes. Sin embargo, también sugiero que la clave de dicha lealtad está en la redistribución material y simbólica hacia esos sectores y en su temor a que las alternativas no peronistas reviertan dichos procesos. Gracias a la bonanza sojera, el kirchnerismo favoreció a ambos grupos con aumentos en los salarios reales para los trabajadores formales y con la expansión de los planes sociales y beneficios no contributivos para los infor-

³ La soja impacta sobre los recursos fiscales, pero también a partir de 2008 a través del impacto impositivo sobre las zonas beneficiadas indirectamente por su producción. Es por ello que en el 2007 no se ve un efecto negativo de la soja en el voto kirchnerista como ocurre en 2009, como muestran Mangonnet, Murillo y Rubio (2016).

⁴ Ver Gibson (1996).

males. Las mejoras otorgadas por el kirchnerismo contrastan con las estrategias compensatorias del menemismo hacia esos mismos sectores, incluyendo concesiones selectivas al sindicalismo y la expansión del clientelismo territorial. Es por ello que la identidad peronista, como los parentescos se reconoce en el origen y las actitudes que se asocian al mismo, así como en las denuncias del antiperonismo que ayudan definir dicha identidad. Esta «familiaridad» es clave para entender la plasticidad del movimiento frente a rupturas, reacomodamientos y suturas de su expresión organizativa. Es decir, siempre que se puede distinguir entre «ellos y nosotros», la ruptura puede resolverse en un retorno al redil.

Tras la victoria de Macri, sin embargo, la fragmentación del peronismo adquiere nuevas características que, si bien pueden ser solamente temporales, merecen atención. El parecido de «familia» que caracteriza al peronismo se refuerza en el reflejo de su oposición antiperonista. La declamación institucionalista de la UCR y la Coalición Cívica denuncia la falta de compromiso republicano del peronismo al mismo tiempo que contribuye a su identificación. Si bien el PRO como eje de Cambiemos se ha transformado en el principal vehículo del voto antipopulista y muchos de sus dirigentes suelen tener una sensibilidad de clase contrastante con el peronismo, ha sabido como partido absorber dirigentes peronistas en la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Inclusive les permite a dichos dirigentes mantener una identidad de origen al interior de este joven partido⁵. Estas conexiones han sido importantes en definir estrategias de gobierno más asociadas al poder que al republicanismo y han servido para estimular la fragmentación peronista para lograr apoyos legislativos a un gobierno de minoría, facilitando de ese modo la gobernabilidad. Más aun, la fragmentación electoral del peronismo en 2017 es clave para explicar su debilidad electoral en las PASO mientras que reduce los riesgos de la estrategia de polarización con la expresidenta Cristina Kirchner adoptada por el gobierno de Cambiemos. La fragmentación del peronismo, entonces, es clave para la gobernabilidad del no peronismo y por ende para permitirle a Cambiemos terminar su mandato y tal vez generar una coyuntura que permita dirimir la tensión entre los vaivenes refundacionales y el incrementalismo democrático a los que paso ahora a referirme.

Los vaivenes refundacionales y el incrementalismo democrático

La Argentina democrática ha mantenido dos ritmos en la definición de políticas públicas, el de las refundaciones que caracteriza la política econó-

⁵ Ver Vommaro et al (2015).

mica —en los que el peronismo ha mantenido el protagonismo— y el del incrementalismo de la expansión de derechos individuales —que ha sido continuo a través de gobiernos de distinto signo político—. Si bien Alfonsín refundó la democracia y dio el puntapié inicial a la expansión de derechos individuales, sus esfuerzos por construir un tercer movimiento histórico colapsaron con su política económica. La refundación menemista, por el contrario, no solamente logro controlar la hiperinflación heredada del Alfonsinismo (¡un verdadero milagro peronista!) sino que también redefiniría al Estado al desregular, liberalizar y privatizar; horadando, al hacerlo, la herencia legada por el primer peronismo. Kirchner refundó la política, tras la crisis del 2001, al demostrar su capacidad para plantarse frente a los acreedores externos y para controlar al mercado interno (al menos durante un tiempo) imponiendo un capitalismo selectivo y devolviendo al Estado un rol protagónico mientras redistribuía la riqueza generada por el *boom* de las materias primas. Si bien ambas experiencias refundacionales tuvieron signos ideológicos opuestos, y crearon por ello vaivenes que incluyeron privatizaciones y renacionalizaciones de recursos naturales, servicios públicos y sistemas de pensiones, en ambos casos fueron lideradas por el peronismo y signadas por el espíritu de los tiempos —el neoliberalismo del Consenso de Washington en los noventa y la izquierda latinoamericana en el nuevo milenio—.

Si bien la Alianza había hecho una campaña electoral ofreciendo continuidad (al menos respecto a la Convertibilidad), Macri fue el elegido con una campaña que incluía promesas de felicidad futura al mismo tiempo que se comprometía a una renovación institucional y a la reconexión de Argentina con el mundo. Su llegada al gobierno pareció augurar otro esfuerzo refundacional pese al carácter minoritario de su coalición. Recordemos que llegó con un margen electoral diminuto en segunda vuelta, con delegaciones legislativas que lo forzaban a negociar en ambas Cámaras, y con solo cinco gobernaciones provinciales entre propias y aliados (aunque una de ella incluye a la provincia de Buenos Aires). El ímpetu de sus primeras medidas definidas por decreto ante el receso legislativo pareció sugerir otro giro radical basado en políticas dramáticas (incluyendo cambios en el sistema cambiario y monetario, regulación del comercio exterior, despidos en el Estado, nombramiento de dos jueces de la Corte Suprema, etc). Sin embargo, estos esfuerzos refundacionales parecieran haberse diluido en el pragmatismo de la gobernabilidad y en los esfuerzos de supervivencia electoral dados por un contexto en el que la economía y la política mundial, así como las tendencias regionales, no apoyaban necesariamente la agenda original del gobierno. La diversidad de las experiencias regionales y la necesidad de mantener la gobernabilidad pese al carácter minoritario del gobier-

no lo llevaron al pragmatismo y al gradualismo, así como a la estrategia de azuzar las divisiones del peronismo para conseguir éxitos legislativos, como el que permitió la negociación con los fondos buitres —que fue clave a su vez para el acceso al mercado de capitales y por ende para la estrategia de gradualismo fiscal que caracterizó la primera mitad de su mandato—.

El gradualismo económico de Cambiemos nos lleva a enfocarnos en el segundo ritmo de la política argentina. Como ya mencioné, la Argentina ha sostenido un ritmo incremental respecto a la expansión de los derechos individuales que se ha mantenido con una continuidad sorprendente desde la transición democrática. El juicio a las juntas fue una experiencia inédita en el mundo y su carácter revolucionario dio el puntapié inicial a este proceso al mismo tiempo que generó reacciones a medida que iba permeando a las fuerzas armadas, incluyendo levantamientos militares. Sin embargo, ni siquiera el indulto de Menem logró sacar a los derechos humanos de la agenda pública. La movilización de los organismos de derechos humanos fue crucial para continuar con los juicios por robo de bebés incluso durante el menemismo y para empujar por la reapertura de los juicios por violaciones de derechos humanos en forma generalizada durante el kirchnerismo. En otra área de los derechos individuales, Alfonsín impulsó la ley de divorcio, que incluyó los mismos derechos para los hijos nacidos fuera de matrimonio. Menem apoyó la ley de cuota femenina en el Congreso. Durante el menemismo, también se crea el Inadi, se pasa la ley de cobertura de VIH por parte de las obras sociales, así como leyes de salud reproductiva y educación sexual. Al mismo tiempo, el proceso de reforma constitucional permite la incorporación de tratados internacionales a la nueva carta magna aprobada en 1994 (lo que va a ser clave para la reapertura de los juicios por derechos humanos). Esta agenda de derechos individuales continúa durante el kirchnerismo cuando se aprueba la ley de matrimonio igualitario, el derecho a la identidad de género y el fin de las restricciones discriminatorias a la adopción, entre otros. Este proceso no parece haberse interrumpido durante el gobierno de Cambiemos si bien no es una de sus banderas.

Esta gradual expansión de los derechos individuales, con menor resistencia que en otros países de la región, ha ocurrido de un modo continuo a través de administraciones de distinto signo político desde los años ochenta. Aun admitiendo que falta mucho por avanzar, es importante reconocer los derechos incorporados y la forma en que ellos se vinculan a la movilización social que permitió no solo su emergencia sino también su defensa a través de gobiernos de diferentes partidos e ideologías. Si bien el papel de los movimientos sociales ha sido ampliamente reconocido, es importante prestar atención a la forma en que estos se desarrollaron para pensar otras experiencias de emergencia más reciente como «ni una menos» o los movi-

mientos ecologistas contra las producciones extractivas. Asimismo, el contraste con entre el continuo avance incremental de los derechos individuales y la mayor volatilidad de los derechos laborales ilumina la importancia de la movilización sindical y nos debe llevar a pensar estrategias incrementales que sostengan dichos derechos.

Volviendo a mi pregunta original quiero discutir si el contraste entre la estrategia incremental que caracterizó los derechos individuales y los vaivenes de la política económica desde la democratización indican que la tensión entre estos dos ritmos de la política argentina puede atenuarse en la coyuntura actual. Es decir, si las condiciones creadas por la victoria de Macri y la continua fragmentación del peronismo a la que ya he hecho referencia permitirán redefinir esta tensión. Terminó entonces por referirme a la coyuntura actual.

Cambiamos y la fragmentación del peronismo

La victoria de Macri representa la primera vez que una coalición de centro-derecha ha podido legitimarse electoralmente. Un hecho crucial para un país donde la falta de alternativas electorales de derecha llevó a la constante inestabilidad democrática en el siglo veinte. Más aun, pese a las exhortaciones de sectores extremos de su coalición (y del diario *La Nación*), el gobierno no ha suspendido los juicios por violaciones de derechos humanos durante la última dictadura. Incluso, frente a la movilización contra un fallo de la Corte Suprema que dictaba la aplicación del 2 por 1 a los responsables de dichas violaciones, su coalición impulsó una ley que limitaba esa aplicación —mostrando sensibilidad frente a la opinión pública independientemente de la ideología—⁶. La importancia de esta novedad dada la historia argentina del último siglo y las consecuencias sufridas durante las alternativas no democráticas de derecha no es menor.

La otra novedad de esta etapa es la habilidad del gobierno de Cambiamos para utilizar los recursos del Estado a fin de afianzar la gobernabilidad incluyendo a sectores del fragmentado peronismo tanto en el Parlamento como en las calles y los sindicatos. La fragmentación del peronismo es una condición necesaria para esta estrategia, pero no es suficiente. Cambiamos ha aprendido del kirchnerismo a usar la «botonera» estatal para conseguir

⁶ Los casos de Milagro Sala y Santiago Maldonado también podrían ser entendidos en clave oportunista. En el primer caso, la política provincial juega un papel fundamental que puede apoyarse en la opinión pública local. En el segundo, su dependencia en la gendarmería en los esfuerzos de controlar al crimen como promesa de campaña parecen haber llevado al gobierno a un callejón sin salida.

governabilidad, porque como me dijo un dirigente del PRO, ellos no están tan preocupados por las instituciones como sus aliados radicales, sino que tienen vocación de poder. Al llegar como minoría, se adaptaron rápidamente a la necesidad de negociar con el peronismo, y especialmente con los gobernadores apremiados por recursos fiscales y con influencia en el Congreso. La división electoral del PJ también beneficia al gobierno que puede aspirar a presentarse como primera minoría electoral en las legislativas de 2017. Es por ello que la fragmentación del peronismo es una pieza clave de la gobernabilidad de Cambiemos y de su probabilidad, creciente, de terminar su mandato y aspirar incluso a pensar en la reelección del partido de gobierno.

El peronismo, pese a su división sociológica, seguirá siendo la alternativa electoral de poder y cuando el gobierno teclee, será la opción disponible no solamente para los votantes «core» sino también para aquellos que desertaron hacia el massismo (que pueden regresar al redil) y para votantes *clases medias* para los que el desempeño económico del gobierno ha sido la tradicional guía de su comportamiento electoral. La pregunta que resta es si en el 2019 nos encontraremos frente a una opción peronista y otra de Cambiemos. Y si así fuera, ¿será el debate político definido en términos refundacionales, especialmente para un peronismo en busca de unificar sus electores y las distintas facciones en las que se enrolan sus dirigentes, así como de sumar otros votantes? O acaso nos encontraremos con un debate más incremental que discuta lo que Cambiemos mantuvo y lo que modificó de la herencia recibida en función de un gradualismo que sin bien no generaría el entusiasmo de las refundaciones anteriores tampoco produciría el mismo agotamiento, y sería tal vez el camino hacia la generación de políticas más estables.

Bibliografía

- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2005). A new law of Argentine politics. En S. Levitsky y M. V. Murillo (Eds.), *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*. Filadelfia, PA: Pennsylvania University Press.
- Cavarozzi, M. (1984). *Autoritarismo y democracia: 1955-1983*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Gibson, E. (1996). *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mangonnet, J., Murillo, M. V. y Rubio, J. (2017). *Local economic voting and the agricultural boom in Argentina, 2007-2015*. Trabajo presentado en la 2017 Repal meeting, Lima, Perú.

- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic authoritarianism*. Berkeley, CA: Institute of International Studies.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Semán, P. (2017). No estás ciego sino ves donde no hay nada. *Panamá Revista*, agosto.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.
- Zarazaga, R. (2017). El peronismo tiene su propia grieta. *La Nación*, septiembre.